

### Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns: Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Bettzieche, Lissa

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bettzieche, L. (2018). Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns: Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. (Information / Deutsches Institut für Menschenrechte, 16). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56232-3>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns

Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

## Information

**Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beschreibt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 die Pflichten der Vertragsstaaten im Kontext unternehmerischen Handelns. Die Allgemeine Bemerkung bietet eine Orientierung, wie Vertragsstaaten wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Inland und grenzüberschreitend (extra-territorial) achten, schützen und gewährleisten können. Sie ist daher relevant für den Umsetzungsprozess des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) in Deutschland. Die vorliegende Publikation fasst die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 zusammen.**

Die im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) verbrieften Menschenrechte verpflichten unmittelbar die Vertragsstaaten. Denn diese haben den Menschenrechtsvertrag mit der Ratifikation völkerrechtlich bindend anerkannt. Jedoch sind auch Unternehmen bei der Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte wichtige Akteure. Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Ausschuss) hebt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24<sup>1</sup> hervor, dass Unternehmen positiv zur Umsetzung des Vertrags beitragen, indem sie Arbeitsplätze schaffen und mit privaten Investitionen Entwicklung fördern. Gleichzeitig ist dem UN-Ausschuss im Rahmen von Staatenüberprüfungsverfahren<sup>2</sup> und Individualbeschwerden deutlich geworden, dass sich unternehmerisches Handeln auch negativ auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auswirken kann.

**Unternehmerisches Handeln** umfasst nach der Definition des UN-Ausschusses alle Tätigkeiten von Unternehmen, unabhängig davon, ob sie national oder grenzüberschreitend sind, ob sie sich vollständig in privatem oder staatlichem Besitz befinden und unabhängig von ihrer Größe, der Branche, dem Standort, den Eigentumsverhältnissen und der Unternehmensstruktur (vgl. Ziffer 3 der Allgemeinen Bemerkung<sup>3</sup>).

2017 hat der UN-Ausschuss seine Allgemeine Bemerkung Nr. 24 veröffentlicht und beschreibt darin, welche Staatenpflichten sich aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns ergeben.<sup>4</sup> Sie hat auch zum Ziel, die Privatwirtschaft dabei zu unterstützen, ihre menschenrechtliche Verantwortung wahrzunehmen.

## Diskriminierungsverbot

Der UN-Ausschuss macht zunächst Ausführungen zum Diskriminierungsverbot (7–9). Die Artikel 2 und 3 des UN-Sozialpaktes<sup>5</sup> verpflichten die Vertragsstaaten, zu gewährleisten, dass alle Menschen die Rechte des Paktes diskriminierungsfrei ausüben können. Der UN-Ausschuss betont, dass Diskriminierung bei der Ausübung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte oftmals im privatwirtschaftlichen Bereich stattfindet, zum Beispiel am Arbeitsplatz, auf dem Wohnungsmarkt oder bei der Kreditvergabe. Vertragsstaaten sind menschenrechtlich verpflichtet, Diskriminierung durch private Akteure wirksam zu untersagen.

Der UN-Ausschuss hat festgestellt, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen einem besonders hohen Diskriminierungsrisiko ausgesetzt und überproportional stark von negativen Auswirkungen unternehmerischen Handelns betroffen sind:

- Frauen
- Kinder
- indigene Völker
- Kleinbäuer\_innen und Fischer\_innen
- ethnische und religiöse Minderheiten
- Menschen mit Behinderungen
- Asylsuchende und Migrant\_innen ohne Papiere
- Wanderarbeitnehmer\_innen

Der UN-Ausschuss betont, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen **mehrfacher und sich überschneidender Diskriminierung** ausgesetzt sein können. Dies betrifft vor allem Frauen. Zum Beispiel seien bei investitionsbedingten Räumungen und Vertreibungen Frauen und Mädchen neben den umsiedlungsbedingten Belastungen und unzulänglichen Entschädigungen oftmals auch physischer und sexueller Gewalt ausgesetzt (9).

Der UN-Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, eine Geschlechterperspektive in alle Maßnahmen zur Regulierung unternehmerischen

Handelns zu integrieren, das potenziell negative Auswirkungen auf Rechte des UN-Sozialpaktes hat, und geeignete Schritte vorzunehmen, um die Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt zu verbessern.

### **Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht**

Der UN-Sozialpakt verpflichtet die Vertragsstaaten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte. Dies gilt sowohl im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates (beziehungsweise im Bereich seiner Hoheitsgewalt) wie außerhalb dessen (extraterritorial), sofern der Vertragsstaat die Situation in einem anderen Staat beeinflussen kann.

Die **Achtungspflicht** besagt, dass die Vertragsstaaten die Interessen von Unternehmen nicht ohne ausreichende Begründung über die Rechte des Paktes stellen oder durch ihr Verhalten diese Rechte negativ beeinflussen dürfen (12–13). Ein Beispiel sind Zwangsräumungen in Verbindung mit Investitionsvorhaben. Im Hinblick auf indigene Völker sollten Vertragsstaaten und Unternehmen stets den Grundsatz achten, die freie, vorherige und informierte Zustimmung der Betroffenen in allen Angelegenheiten, die Einfluss auf ihre Rechte haben könnten, einzuholen (12).

Des Weiteren sollten Vertragsstaaten potenzielle Unvereinbarkeiten zwischen den im UN-Sozialpakt verankerten Pflichten sowie ihren Handels- und Investitionsabkommen ermitteln und keine Verträge abschließen, bei denen ein Missverhältnis festgestellt wurde. Der UN-Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, vor dem Abschluss solcher Abkommen eine menschenrechtliche Folgenabschätzung (human rights impact assessment) durchzuführen, welche die positiven und negativen Auswirkungen eines Handels- und Investitionsabkommens auf die Menschenrechte berücksichtigt. Auch während der Umsetzung von Abkommen sollen deren Auswirkungen auf die Menschenrechte regelmäßig bewertet werden. Der UN-Ausschuss empfiehlt, in zukünftige Abkommen einen Verweis auf die menschenrechtlichen Pflichten der Vertragsstaaten aufzunehmen. Außerdem sollten Mechanismen zur Streitschlichtung bei der Auslegung von Abkommen die menschenrechtlichen Pflichten berücksichtigen (13).

### **Staatenverantwortlichkeit für das Handeln Privater**

Staaten können im Einklang mit dem Völkerrecht für das Handeln privater Akteure (einschließlich Unternehmen) verantwortlich gemacht werden, wenn eine der folgenden Voraussetzungen vorliegt:

- Der private Akteur handelt auf Weisung des Vertragsstaates oder unterliegt seiner Kontrolle beziehungsweise seinen Vorgaben, wie zum Beispiel bei öffentlichen Aufträgen;
- die Gesetze des Vertragsstaates befugen private Akteure, bestimmte staatliche Kompetenzen auszuüben; oder eine solche Ausübung staatlicher Aufgaben ist aufgrund der Abwesenheit oder der Untätigkeit staatlicher Stellen geboten;
- ein Vertragsstaat erkennt das Verhalten privater Akteure an und macht es sich zu eigen.

Die **Schutzpflicht** besagt, dass die Vertragsstaaten Verstößen gegen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Zusammenhang mit unternehmerischem Handeln wirksam vorbeugen müssen (14–22). Hierzu müssen sie geeignete Maßnahmen ergreifen, wie zum Beispiel gesetzgeberische und Verwaltungsmaßnahmen, um so einen wirksamen Schutz vor Verletzungen der Paktrechte und Zugang zu Abhilfemechanismen zu gewährleisten. Die Vertragsstaaten sollen den rechtlichen Rahmen schaffen, um Unternehmen zu verpflichten, ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nachzukommen sowie Rechenschaft über mögliche negative Auswirkungen abzulegen. So können Risiken, dass Unternehmen Paktrechte verletzen, identifiziert, vorgebeugt und reduziert werden.

Zur Umsetzung der Schutzpflicht empfiehlt der UN-Ausschuss den Vertragsstaaten unter anderem folgende Maßnahmen (15–19):

- bei Verstößen gegen Paktrechte durch unternehmerisches Handeln:
  - Verhängung strafrechtlicher beziehungsweise verwaltungsrechtlicher Sanktionen;
  - Erleichterung von Zivilklagen der Opfer von Menschenrechtsverletzungen gegen die Verantwortlichen auf Unternehmensseite, zum Beispiel Kosten senken und kollektive Abhilfe ermöglichen;
  - Widerruf von Unternehmenslizenzen, Subventionen und Abänderung von Steuergesetzen, öffentlichen Aufträgen und Exportkrediten, um Anreize für menschenrechtskonformes Handeln zu fördern;
- zur Prävention von Verstößen:
  - verbindliche Einführung einer Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette oder vergleichbare Maßnahmen, um Verstöße durch Unterauftragnehmer, Lieferanten etc. zu vermeiden;
  - Regulierung von Geschäftstätigkeiten, die Einfluss auf die Paktrechte haben, wie zum Beispiel Marketing- und Werbeschränkungen für bestimmte Güter und Dienstleistungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit; Einführung eines Mindestlohns zur Gewährleistung existenzsichernder Löhne und die schrittweise Abschaffung prekärer Beschäftigungsformen.

Im Hinblick auf **indigene Völker** regt der UN-Ausschuss die Vertragsstaaten an, zu gewährleisten, dass die menschenrechtliche Folgenabschätzung die Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die Rechte indigener Völker berücksichtigt. Denn indigene Völker genießen gemäß Artikel 1 Absatz 2 einen besonderen Schutz. Insbesondere gilt es, tatsächliche und potenzielle negative Auswirkungen auf die Rechte indigener Völker in Bezug auf Land, Ressourcen, Gebiete, kulturelles Erbe, traditionelles Wissen und Kultur zu erfassen. Im Rahmen ihrer Pflicht, Menschenrechte zu achten, sollten auch Unternehmen indigene Völker beziehungsweise die sie vertretenden Organisationen vor Beginn der Geschäftstätigkeit konsultieren und ihre freie, vorherige und informierte Zustimmung einholen. Gemeinsam sollten die potenziellen negativen Auswirkungen und Maßnahmen identifiziert sowie Entschädigungsmöglichkeiten erarbeitet werden. Darüber hinaus gilt es, gemeinsam Mechanismen zur Verteilung des Nutzens der Geschäftstätigkeit einzurichten (17).

Die staatliche Schutzpflicht erfordert auch Vorkehrungen gegen **Korruption**. Denn Korruption verhindert, dass die Vertragsstaaten ausreichend Ressourcen für die Bereitstellung von Dienstleistungen zur Verfügung haben, die für die schrittweise Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte notwendig sind (vgl. Artikel 2 Absatz 1). Der UN-Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten daher, Whistleblower zu schützen und unabhängige, wirksame Mechanismen gegen Korruption einzurichten (20).

Im Hinblick auf die private Erbringung staatlicher Aufgaben beziehungsweise **Privatisierungen** betont der UN-Ausschuss die Pflicht der Vertragsstaaten zur angemessenen Regulierung. Die Bezahlbarkeit von Gütern und Dienstleistungen, die für die Ausübung der Paktrechte essentiell sind, muss auch dann gewährleistet sein, wenn sie von Anbietern der Privatwirtschaft erbracht werden. Es sollten keine neuen Formen sozio-ökonomischer Segregation geschaffen werden. Zum Beispiel sollte Bildung nicht durch Privatisierung zu einem Privileg werden und nur für die reichsten Bevölkerungsgruppen erschwinglich sein. Hier ist der Vertragsstaat in der Pflicht, der Verwirklichung des Rechts auf Bildung nachzukommen. Für die Bereitstellung von Wasser und Strom schlägt der UN-Ausschuss vor,

Regulierung so auszugestalten, dass eine universale Abdeckung, die Kontinuität der Dienstleistung, eine bestimmte Preispolitik, Qualitätsanforderungen und Nutzerteilhabe gewährleistet sind. Die Angemessenheit der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die Privatwirtschaft sollte unter Beteiligung von Verbraucher\_innen regelmäßig überprüft werden (21–22).

Die **Gewährleistungspflicht** besagt, dass die Vertragsstaaten unter Ausschöpfung aller ihrer Möglichkeiten die notwendigen Schritte ergreifen, um die Ausübung der Rechte des Paktes zu fördern (22–24). Zur Umsetzung der Gewährleistungspflicht kann die Zusammenarbeit mit und das Ersuchen der Unterstützung durch Unternehmen ein solcher Schritt sein. Die Gewährleistungspflicht beinhaltet darüber hinaus, dass Staaten das Handeln von Unternehmen hin zur Verwirklichung der Paktrechte lenken. Das gilt zum Beispiel für das Thema „Recht am geistigen Eigentum“, das nicht dazu führen darf, dass der Zugang zu Medikamenten (vgl. Recht auf Gesundheit, Artikel 12) oder zu produktiven Ressourcen wie Saatgut (vgl. Recht auf Nahrung, Artikel 11 Absatz 2) verweigert oder eingeschränkt wird. Ebenso sollten Vertragsstaaten bei der Erforschung und Entwicklung neuer Güter und Dienstleistung darauf hinwirken, dass diese für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, um Fortschritte bei der Inklusion zu erreichen.

### Extraterritoriale Staatenpflichten

Extraterritoriale Staatenpflichten im Kontext unternehmerischen Handelns haben in den letzten 30 Jahren an Bedeutung gewonnen, unter anderem aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Geschäftstätigkeit transnationaler Konzerne, der Verlängerung globaler Lieferketten und der Zunahme von Privatinvestitionen in Ländern des globalen Südens an großen Entwicklungsprojekten (etwa in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften, kurz PPP). Die im UN-Sozialpakt niedergelegten Pflichten der Vertragsstaaten enden nicht an ihren Landesgrenzen. Der UN-Ausschuss betont, dass die Staaten alle notwendigen Schritte ergreifen müssen, um Menschenrechtsverletzungen im Ausland durch auf ihrem Hoheitsgebiet und/oder im Bereich ihrer Hoheitsgewalt ansässige Konzerne vorzubeugen. Dies gilt unbeschadet

der Staatenpflichten des Gastlandes und mit Rücksicht auf die Souveränität desselben (25–37).

#### Extraterritoriale Staatenpflichten entstehen

nach Auffassung des UN-Ausschusses, wenn ein Vertragsstaat die Situation außerhalb seines Hoheitsgebietes im Einklang mit den durch das Völkerrecht auferlegten Beschränkungen beeinflussen kann, indem er die Geschäftstätigkeit von Konzernen kontrolliert, die in seinem Hoheitsgebiet ansässig sind und/oder seiner Hoheitsgewalt unterstehen und so zur wirksamen Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Hoheitsgebietes beitragen kann (28).

Der UN-Ausschuss sieht die Rechtsgrundlage für extraterritoriale Staatenpflichten im Kontext unternehmerischen Handelns begründet in (27)

- der Tatsache, dass die Pflichten des UN-Sozialpaktes ohne Beschränkungen auf Hoheitsgebiet oder Hoheitsgewalt eines Staates verankert sind;<sup>7</sup>
- Artikel 2 Absatz 1 zur internationalen Hilfe und Zusammenarbeit zur Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte;
- Artikel 55 der Charta der Vereinten Nationen (internationale Zusammenarbeit: wirtschaftliche und soziale Ziele);
- der Anerkennung des extraterritorialen Anwendungsbereichs der wichtigsten Menschenrechtsabkommen durch den Internationalen Gerichtshof;
- dem Völkergewohnheitsrecht;
- der Annahme der „Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights“ 2012 im UN-Menschenrechtsrat.

Die **extraterritoriale Achtungspflicht** besagt, dass Vertragsstaaten nicht direkt oder indirekt in die Ausübung der Paktrechte durch Personen außerhalb ihres Hoheitsgebietes eingreifen dürfen (29). Sie sollen andere Staaten nicht daran hindern, ihren Staatenpflichten im Hinblick auf den Pakt nachzukommen. Dies gilt es bei der Aushandlung und dem Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen, Finanz- und Steuerabkommen sowie bei der justiziellen Zusammenarbeit zu beachten.



Gemäß der **extraterritorialen Schutzpflicht** müssen Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um Verletzungen von Paktrechten durch unternehmerisches Handeln auch außerhalb ihres Hoheitsgebietes vorzubeugen und diese wiedergutmachen, sofern der Staat das Handeln des Unternehmens kontrollieren kann (30–35). Dabei geht es nicht darum, dass der Staat unmittelbar für das Verhalten eines Unternehmens verantwortlich gemacht wird, sondern um die Staatenpflicht aus dem UN-Sozialpakt, Verstößen Dritter gegen Paktrechte durch angemessene Maßnahmen vorzubeugen. Auch wenn die Verantwortlichkeit des Unternehmens für den Verstoß festgestellt wird, bleibt der Staat verantwortlich für seine eigene Pflichtverletzung.

Ein Staat darf völkerrechtlich Konzerne regulieren, die in seinem Hoheitsgebiet beziehungsweise im Bereich seiner Hoheitsgewalt ansässig sind. Zusätzlich schlägt der UN-Ausschuss Anreize unterhalb der Schwelle gesetzlicher Regelungen vor und nennt als Beispiel Bestimmungen in öffentlichen Aufträgen, die solche Unternehmen bevorzugen, die über effektive Mechanismen zur Ausübung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht im In- und Ausland verfügen.

Hinsichtlich Tochtergesellschaften und Geschäftspartnern, wie zum Beispiel Lieferanten, auf die ein Konzern Einfluss ausüben kann, fordert der UN-Ausschuss die Vertragsstaaten auf, Konzerne zur Achtung der Einhaltung der Paktrechte auch durch diese Unternehmen zu verpflichten. Für Konzerne, die im Hoheitsgebiet beziehungsweise im Bereich der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates ansässig sind, empfiehlt der UN-Ausschuss, eine gesetzlich verbindliche Pflicht zur Beachtung menschenrechtlicher Sorgfalt einzuführen. Dadurch sollen auch Verstöße gegen Paktrechte innerhalb multinationaler Konzerne und entlang der Lieferkette identifiziert, diesen vorgebeugt, darüber berichtet und ihnen entgegengewirkt werden (33). Dabei fordert der UN-Ausschuss von den Vertragsstaaten geeignete Leitlinien und Verfahren für Unternehmen einzuführen, damit diese ein Monitoring der Sorgfaltspflicht entlang der gesamten Lieferkette durchführen. Innerhalb von Unternehmen sollten Mechanismen zur Rechenschaftslegung und

Wiedergutmachung sowie wirksame Beschwerde-mechanismen existieren.

In grenzüberschreitenden Fällen ist bei der Rechtsdurchsetzung internationale Zusammenarbeit erforderlich, zum Beispiel als direkte Kommunikation zwischen Strafverfolgungsbehörden. Verstärkte internationale Zusammenarbeit senkt das Risiko positiver und negativer Zuständigkeitskonflikte, die zur Suche nach dem vorteilhaftesten Gerichtsstand und zur Rechtsunsicherheit führen sowie Opfern den Zugang zu Abhilfe erschweren können (34–35).

Die **extraterritoriale Gewährleistungspflicht** besagt, dass die Vertragsstaaten dazu beitragen müssen, ein internationales Umfeld zu schaffen, in dem die volle Verwirklichung der Paktrechte für alle möglich ist (Artikel 2 Absatz 1) (36–37). Das heißt, sie müssen durch Gesetze und sonstige Maßnahmen die notwendigen Schritte zur Schaffung eines solchen Umfeldes unterstützen beziehungsweise sicherstellen, dass kein Umfeld entsteht, in dem die Umsetzung der Paktrechte erschwert oder gar unmöglich wird. Dazu gehören diplomatische und außenpolitische Maßnahmen ebenso wie Maßnahmen, die sicherstellen, dass Unternehmen, auf die der Vertragsstaat Einfluss hat, zur Gewährleistung der Paktrechte beitragen beziehungsweise diese nicht untergraben. Dies wäre beispielsweise der Fall bei Steuerflucht und Steuervermeidung. Der UN-Ausschuss empfiehlt hierzu die Bekämpfung von Transferpreispraktiken, internationale steuerliche Zusammenarbeit und die Besteuerung multinationaler Konzerne als ein einzelnes Unternehmen. Er spricht sich gegen eine Senkung der Körperschaftssteuer aus, da diese zu einer Abwärtsspirale führt und die Fähigkeit des Staates untergräbt, die größtmöglichen Ressourcen zur Umsetzung der Paktrechte zu mobilisieren.

### **Zugang zu wirksamer Abhilfe**

Vertragsstaaten müssen im Rahmen ihrer Schutzpflicht Zugang zu wirksamer Abhilfe gewähren. Dazu verpflichtet der UN-Sozialpakt alle staatlichen Gewalten und Behörden der Vertragsstaaten, einschließlich der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden (38–57).

Staaten haben eine Informationspflicht gegenüber Einzelpersonen und Gruppen wie auch gegenüber Unternehmen, denen sie Informationen, Schulungen und sonstige Unterstützung zu ihren Rechten anbieten sollten. Darüber hinaus gebietet der UN-Sozialpakt, dass die Justiz, namentlich die Richter- und Anwaltschaft, ausreichend informiert ist über die Sozialpakt-Pflichten zu unternehmerischem Handeln.

Bei mutmaßlichen Verstößen gegen Menschenrechte umfasst die Staatenpflicht zur Gewährleistung wirksamer Abhilfe folgende Schritte (40):

- Ermittlungen durchführen;
- Maßnahmen gegen die mutmaßlich Verantwortlichen einleiten;
- Betroffenen wirksamen Zugang zur Justiz gewähren und
- wirksame Abhilfemaßnahmen anbieten, einschließlich Wiedergutmachung, unabhängig von einer strafrechtlichen Haftung.

Bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen empfiehlt der UN-Ausschuss die strafrechtliche Haftung des Unternehmens beziehungsweise der verantwortlichen Personen.

Abhilfe soll wirksam und unverzüglich zur Verfügung stehen. Betroffene von Menschenrechtsverletzungen müssen schnell Zugang zu einer unabhängigen Behörde erhalten. Diese Behörde sollte befugt sein, Menschenrechtsverletzungen festzustellen und die Einstellung der Verletzung und Wiedergutmachung für den Schaden anzuordnen. Wiedergutmachung kann in folgenden Formen erfolgen: Rückgabe, Entschädigung, Rehabilitierung, Genugtuung und Gewährleistung der Nichtwiederholung des Fehlverhaltens.

Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, die auf unternehmerisches Handeln zurückgehen, begegnen beim Zugang zu Abhilfe einer Vielzahl substanzieller, verfahrensrechtlicher und praktischer Hürden. Dies gilt insbesondere für grenzüberschreitende Verstöße und mithin grenzüberschreitende Prozesse. Es ist eine Staatenpflicht, diese Hürden abzubauen (42–44).

Beispiele für Hürden beim Zugang zu Abhilfe:

- Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen und Beweisen, die sich häufig auf Unternehmensseite befinden;
- Fehlen kollektiver Abhilfemechanismen;
- Fehlen von Prozesskostenhilfe;
- Fehlen von Mechanismen für Amtshilfe bei grenzüberschreitenden Verstößen.

Beispiele für Maßnahmen der Vertragsstaaten zum Abbau derartiger Hürden:

- Einführung von Haftungsregeln für Muttergesellschaften und Konzerne;
- Erleichterung des Zugangs zu Informationen und Beweisen im Ausland, inklusive Zeugenaussagen, und Zulassung dieser Beweise in Gerichtsverfahren;
- Einführung einer gesetzlichen Offenlegungspflicht für Unternehmen sowie Verfahrensregeln (zum Beispiel Umkehr der Beweislast), die den Zugang zu relevanten Informationen auf Unternehmensseite erleichtern;
- Zulassung menschenrechtsbezogener Sammelklagen;
- Prozesskostenhilfe.

Der UN-Ausschuss kritisiert in diesem Kontext die Anwendung der so genannten „forum non conveniens“-Doktrin, nach der ein Gericht die Ausübung seiner Zuständigkeit ablehnen kann, wenn sich das mutmaßliche Opfer an eine andere Instanz (in einem anderen Staat) wenden kann. In der Praxis werden Klagen häufig unter Anwendung dieser Doktrin abgelehnt. Dabei ist oft unklar, ob den Betroffenen in der alternativen Gerichtsbarkeit Zugang zu wirksamer Abhilfe gewährt wird. Das führt letztlich zu einer Rechtsverweigerung durch die Vertragsstaaten (43–44).

Die Vertragsstaaten sollten auch zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\_innen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Dies gilt vor allem für Individuen und Gruppen, die sich für Menschenrechte beim Rohstoffabbau und bei Entwicklungsprojekten einsetzen. Besonders gefährdet sind auch Gewerkschafter\_innen sowie Menschen, die sich gegen Korruption einsetzen.

## Formen der Abhilfe

**Gerichtliche Abhilfe** ist unerlässlich für den wirksamen Schutz vor Verstößen gegen die Paktrechte. Der Zugang zu unabhängigen und unparteiischen gerichtlichen Instanzen muss stets gewährleistet sein. In Vertragsstaaten, in denen der UN-Sozialpakt auf private Akteure unmittelbare Anwendung findet, sollte direkt auf Grundlage des Paktes – beziehungsweise auf Grundlage der nationalen Gesetze zur Umsetzung des Paktes – gegen das Unternehmen geklagt werden können. Hierbei geht es vor allem um zivilrechtliche Abhilfemaßnahmen (51–52).

Hinsichtlich indigener Völker empfiehlt der UN-Ausschuss den Vertragsstaaten (52):

- das Gewohnheitsrecht, die Traditionen und Praktiken indigener Völker sowie gewohnheitsmäßiges Eigentum an Land und natürlichen Ressourcen anzuerkennen;
- vor Gericht indigene Sprachen zu erlauben und Übersetzung anzubieten;
- juristische Dienstleistungen und Informationen zu Abhilfemaßnahmen in indigenen Sprachen zu gewährleisten;
- Schulungen für Mitarbeitende der Gerichte zur Geschichte, zu den rechtlichen Traditionen und Bräuchen indigener Völker durchzuführen.

**Außergerichtliche Abhilfe** wird durch Verwaltungsmechanismen und quasi-gerichtliche Mechanismen angeboten. Sie sollte mit gerichtlichen Mechanismen koordiniert werden und ersetzt letztere nicht. Verwaltungsrechtliche Sanktionen sind denkbar bei Verstößen gegen Paktrechte im Kontext von öffentlichen Vergaben, Exportkrediten oder auch Investitionsschutzabkommen. Zu staatlichen Beschwerdemechanismen gehören zum Beispiel Arbeitsaufsicht, Verbraucher- und Umweltschutzbehörden sowie Finanzaufsichtsbehörden. Vertragsstaaten sollten außerdem Nationale Menschenrechtsinstitutionen in ihrer Monitoring-Funktion unterstützen (53–57).

In grenzüberschreitenden Fällen sollten Opfer von Verstößen gegen Paktrechte Zugang haben zu Nationalen Menschenrechtsinstitutionen sowie zu Beschwerdestellen internationaler Organisationen

wie die Nationalen Kontaktstellen auf Grundlage der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Außergerichtliche Abhilfemechanismen sollten für alle Menschen zugänglich und die Entscheidungen durchsetzbar sein.

## Nationale Aktionspläne zu Wirtschaft und Menschenrechten

Der UN-Ausschuss empfiehlt, dass sich die Vertragsstaaten in ihren nationalen Aktionsplänen zu Wirtschaft und Menschenrechten mit der Rolle von Unternehmen bei der schrittweisen Verwirklichung der Paktrechte beschäftigen (vgl. Artikel 2 Absatz 1).

Begrüßenswert findet der UN-Ausschuss nationale Aktionspläne, wenn sie folgende Kriterien erfüllen (59):

- Definition klarer und konkreter Zielvorgaben, Aufgabenverteilung und Zeitpläne;
- Festlegung der notwendigen Mittel für die Umsetzung;
- Beachtung der menschenrechtlichen Prinzipien Partizipation, Nichtdiskriminierung, Gleichberechtigung der Geschlechter, Rechenschaftspflicht und Transparenz beim Erarbeitungsprozess sowie Inhalt des Aktionsplans;
- Berücksichtigung aller Menschenrechte, einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte;
- Festlegung eines Monitoring-Prozesses zur Messung von Fortschritten bei der Umsetzung.

## General Comments zur Auslegung der UN-Menschenrechtsverträge

Die menschenrechtlichen Ausschüsse der Vereinten Nationen äußern sich regelmäßig zu grundsätzlichen Fragen der Menschenrechtsverträge. Diese Dokumente nennen sie „General Comments“ oder auch „General Recommendations“. Dies wird ins Deutsche mit „Allgemeine Bemerkungen“ übersetzt. Die UN-Ausschüsse liefern darin eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen. Sie geben den Vertragsstaaten konkrete Vorgaben sowohl für die Einhaltung und Umsetzung des Vertrags als auch für die zukünftige Berichterstattung an die Hand.



Kapitel und Themen des deutschen NAP	Verweis zu Ziffern der Allgemeinen Bemerkung
Kapitel III. Erwartungshaltung der Bundesregierung an die unternehmerische Sorgfalt in der Achtung der Menschenrechte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– unternehmerische Sorgfalt (15–17, 21–22, 31–33)</li> <li>– menschenrechtliche Folgenabschätzung (8–9, 16–17)</li> <li>– Berichterstattung (33, 50)</li> <li>– Monitoring-Verfahren (33, 38)</li> </ul>
Kapitel IV. Handlungsfelder	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung (7–9)</li> <li>– Handels- und Investitionsabkommen (13, 29, 50)</li> </ul>
1. Die staatliche Schutzpflicht	– staatliche Schutzpflicht (14–22)
1.1 Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– extraterritoriale Staatenpflichten (25–37)</li> <li>– internationale Zusammenarbeit (36–37)</li> </ul>
2. Herausforderungen in der Unternehmenspraxis	– unternehmerische Sorgfalt entlang globaler Lieferketten (16, 33)
2.1 Menschenrechtsschutz in Liefer- und Wertschöpfungsketten sicherstellen	
2.2 Transparenz und Kommunikation über menschenrechtliche Auswirkungen von Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Transparenz und Rechenschaft (16, 33–35)</li> <li>– Berichterstattung (33, 50)</li> <li>– Konsultationen (12, 17)</li> </ul>
4. Zugang zu Abhilfe und Wiedergutmachung gewährleisten	– Abhilfemaßnahmen, Allgemeines (38–50)
4.1 Zugang zu Recht und Gerichten für Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gerichtliche Abhilfe (39, 51–52)</li> <li>– außergerichtliche Abhilfe (53–57)</li> </ul>

1 UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2017): General Comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. 10 August 2017, UN Doc. E/C.12/GC/24. Der englische Originaltext wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales ins Deutsche übersetzt. Die Übersetzung wird 2018 veröffentlicht.

2 Die sechste Überprüfung Deutschlands durch den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte findet während der 64. Sitzung des UN-Ausschusses statt (17.09. – 05.10.2018).

3 Im Folgenden verweisen Ziffern in runden Klammern auf die entsprechenden Stellen der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24.

4 Der UN-Ausschuss hat bei der Erarbeitung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat

angenommenen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte berücksichtigt; vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 24, Ziffer 2.

5 Artikel ohne Angaben sind solche des UN-Sozialpaktes.

6 Siehe UN, General Assembly (2001): Report of the International Law Commission, Chapter on „Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts (Artikel zur Staatenverantwortlichkeit), UN. Doc. A/56/10, Artikel 5, 8, 9 und 11; Allgemeine Bemerkung Nr. 24, Ziffer 11.

7 Der UN-Ausschuss weist in Ziffer 27 darauf hin, dass Artikel 14 des Paktes vorschreibt, dass ein Staat „in seinem Mutterland oder in sonstigen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten“ eine verpflichtende Grundschulbildung anzubieten hat, doch in den anderen Bestimmungen des Paktes fehle ein solcher Hinweis.

## Impressum

Information Nr. 16 | Januar 2018 | ISSN 2509-9493 (online)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin

Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2018

AUTORIN: Lissa Bettzieche

Mit finanzieller Unterstützung des Auswärtigen Amtes

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.